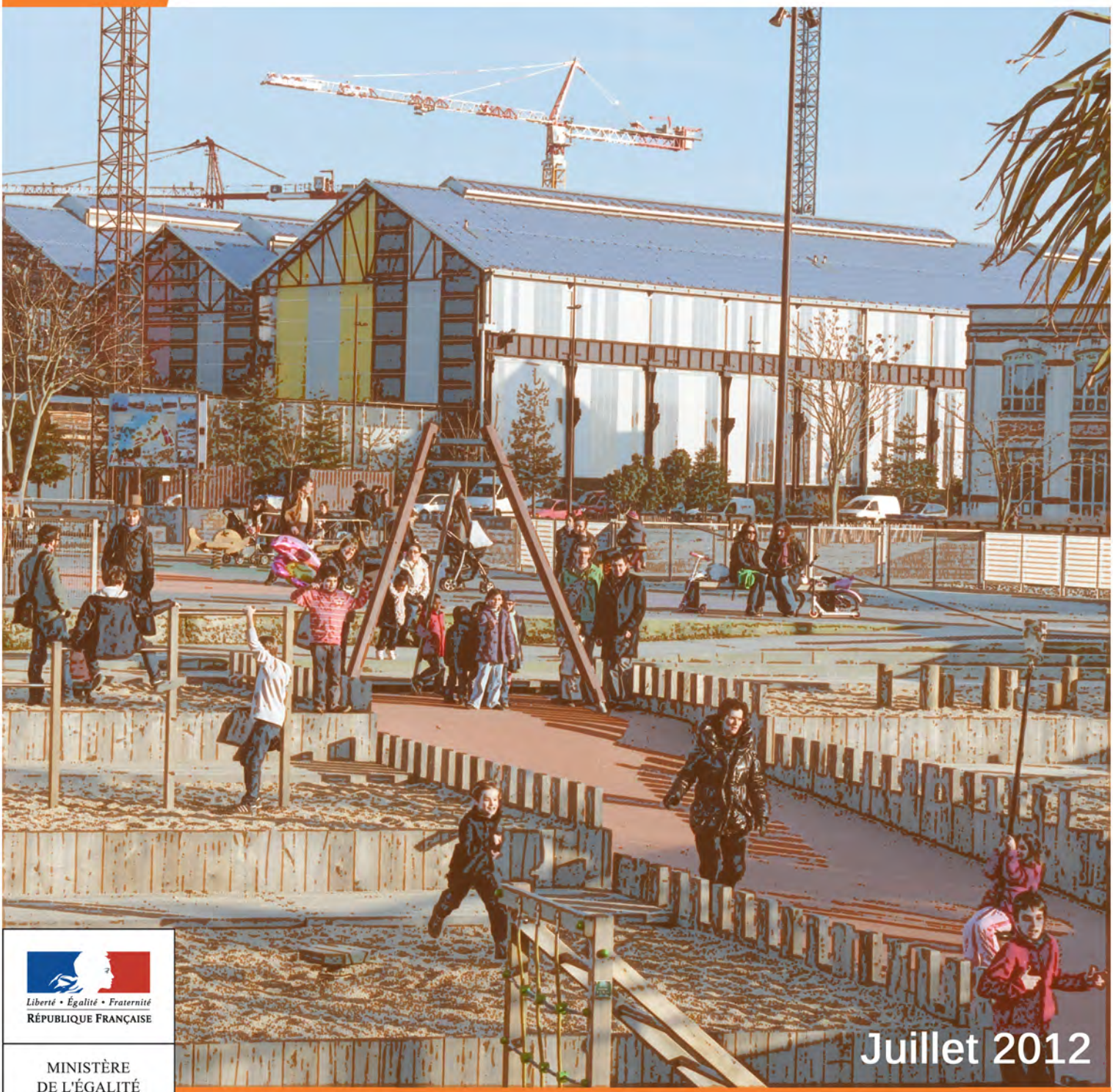
éco quartier

L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

Contribution scientifique et technique sur la notion d'appropriation dans les opérations d'aménagement durable



Juillet 2012

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT

Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature

www.developpement-durable.gouv.fr

Sommaire

Propos liminaires **6**

Qu'est-ce que l'appropriation ? **12**
Jodelle Zetlaoui-Léger, sociologue, urbaniste, Professeur à l'ENSA Paris la Villette, Laboratoire Espaces Travail, UMR CNRS Lavue 7218

Ce que les PRU disent aux écoquartiers… **18**
Jean NIKA, Ingénieur, urbaniste, Union Sociale pour l'Habitat
L'habitat participatif, une démarche ascendante, facteur d'appropriation dans les écoquartiers **22**
Pierre Zimmermann - chargé d'études développement urbain durable - Direction de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'habitat – Service Projets Urbains - Ville et Communauté urbaine de Strasbourg.
L'habitat participatif : modèle ou alibi dans les écoquartiers ? **26**
Isabelle Roudil, chargée de mission à la fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM

L'enjeu de l'activation du potentiel urbain des sites et de leur environnement pour favoriser l'appropriation des écoquartiers par les habitants **28**
M. Bonetti, sociologue, Centre Scientifique et Technique du Bâtiment
Les conceptions techniques innovantes face aux règles d'usage des habitants : enquête sur un bâtiment écologique emblématique de l'écoquartier De Bonne à Grenoble **34**
Vincent Renauld, Ingénieur Génie Civil, Docteur en aménagement et urbanisme
La qualité d'usage ou le paradigme de l'usager **40**
Stéphanie Bauregard, chargée d'études au CERTU
Construire dans un écoquartier : Concilier objectifs vertueux et obligations contradictoires **44**
J.Y. Cailleret, directeur technique, TOUR(S)HABITAT (anciennement Opac de Tours)
Habiter le développement durable **46**
Jean-Didier Laforgue, architecte-urbaniste

L'association des acteurs, des usagers, des habitants, des « concernés » **50**
Jodelle Zetlaoui-Léger, sociologue, urbaniste, Professeur à l'ENSA Paris la Villette, Laboratoire Espaces Travail, UMR CNRS Lavue 7218
Processus de concertation sur le quartier Rémafer à Reims **60**
Michel Ferro, directeur de la promotion de l'Effort rémois

La gestion anticipée et partagée au coeur de l'appropriation **62**
Violette O'Zoux, consultante aménagement et gestion urbaine et Violaine Victor, responsable du Pôle Aménagement et gestion urbaine, Habitat et Territoires Conseil
Comment concilier le processus d'appropriation face à le temporalité de l'aménagement ? **70**
Clément Mignet, responsable aménagement à TOUR(S)HABITAT (anciennement Opac de Tours)

Bien vivre ensemble dans la différence ! Mythe ou réalité à l'aune des écoquartiers ? **72**
Marie-Reine Gallard, psychosociologue, CETE du Sud-Ouest
Les écoquartiers font-ils les (éco)citoyens (ou réciproquement) ? **76**
Jean NIKA, ingénieur, urbaniste, Union Social pour l'Habitat
Eco-reliance et appropriation de l'habitat **78**
Chris Younes, psychosociologue et philosophe, professeur ENSAPLV et ESA, directrice laboratoire GERPHAU (Philosophie Architecture Urbain)/UMR CNRS LAVUE 7218

Conclusion **82**

Eléments de bibliographie **84**

L'implication des acteurs politiques et économiques, des usagers, des habitants, des « concernés » dans la fabrication des écoquartiers.

Jodelle Zetlaoui-Léger, sociologue, urbaniste, Professeur à l'ENSA Paris la Villette, membre du Laboratoire Espaces Travail, Umr Cnrs Lavue 7218 et associée au Lab'Urba (PRES Paris Est)

La notion d'appropriation de l'espace a émergé au début des années 50 pour replacer l'homme au cœur des réflexions sur la production des espaces urbains. Si la pensée moderniste qui a guidé les grandes transformations urbanistiques du XXe s. se voulait humaniste car elle avait pour ambition d'améliorer les conditions de vie des individus, et en particulier des plus modestes, elle ne les considérait pas comme des « sujets agissants ». Elle opérait une séparation nette entre professionnels de l'aménagement du cadre bâti et habitants en considérant les premiers comme étant les seuls à avoir les compétences pour penser et concevoir la ville, et les seconds comme des occupants devant s'adapter aux équipements et logements mis à leur disposition. Elle avait tendance à circonscrire le projet dans le temps et dans l'espace en le limitant à une intervention technique portant sur un périmètre prédéfini et s'achevant avec la mise en service des aménagements.

Le recours à la notion d'appropriation par des philosophes, psychologues, sociologues et architectes à partir des années 60 a témoigné d'une volonté de considérer l'individu, l'habitant, non plus seulement comme un destinataire des espaces aménagés mais comme un acteur à part entière du système de production spatial, à la fois « bricoleur » transformant au quotidien matériellement et symboliquement son cadre de vie et citoyen ayant le droit de s'exprimer sur la façon dont il souhaite habiter.

Aujourd'hui, la montée en puissance des préoccupations environnementales conduit à une prise de conscience généralisée du fait que les activités humaines, qu'elles soient engagées par les professionnels de l'urbanisme et de l'architecture, ou par ceux qui utilisent au sens large l'espace, ont un impact sur son évolution et donc sur sa « durabilité ». Tout individu ou groupe ayant une relation proche ou lointaine avec un territoire, le fréquentant régulièrement ou occasionnellement, est à considérer comme un sujet agissant. On prend également de plus en plus la mesure des conséquences globales d'interventions engagées ponctuellement et localement. Si tout un ensemble de textes fondateurs de la notion de développement durable fait référence au principe d'une citoyenneté urbaine, celle-ci évoque non seulement le droit des habitants à contribuer aux décisions qui concernent l'aménagement de leur cadre de vie[1] mais aussi le fait que les individus doivent se conduire de manière responsable vis-à-vis de leur environnement. Autrement dit le « droit à la ville » s'accompagne de devoirs vis-à-vis de son milieu de vie. Cette injonction vise aussi bien des individus que des groupes, des organisations sociales et économiques, des entreprises, à qui l'on demande de se comporter de façon éco-citoyenne.

Ainsi, l'ambition de produire des écoquartiers comme espaces urbains durables en se posant la question de leur appropriation, conduit à dépasser les logiques opérationnelles techniques et fonctionnalistes qui ont longtemps prévalu. Si la conception d'un écoquartier tend à se focaliser sur un territoire d'intervention spécifique pour en faire un levier du développement urbain durable, elle interroge la relation à d'autres espaces limitrophes ou plus éloignés, en terme de création d'identité, de production de nuisances ou de qualités urbaines, d'offre de logements, de services et d'équipements… Si l'on souhaite qu'un territoire fasse quartier sans être refermé sur lui-même, c'est-à-dire soit à la fois approprié par ses habitants, utilisateurs et usagers, et par ceux d'autres quartiers en devenant ainsi une partie d'un système urbain plus large, si l'on entend y intégrer des préoccupations de développement durable en faisant en sorte que les différents impacts de son fonctionnement au quotidien soient en permanence pris en considération, il convient d'identifier et d'associer au processus de projet tous ceux qui sont susceptibles d'être « concernés » par l'aménagement, la gestion et les pratiques de ce lieu, en dépassant les cadres stricts du périmètre réglementaire et de la chronologie de l'opération.

1- Comme la Convention d'Aarhus de 1998 ratifiée par la France en 2002.

Quelles ambitions ? Quels objectifs ?

L'appropriation de l'espace n'est pas une préoccupation propre aux milieux scientifiques, elle a aussi été portée au cours des dernières décennies par les acteurs politiques et opérationnels. En revanche, il parait plus récent que les élus et les professionnels opèrent explicitement un lien entre « appropriation et « concertation » citoyenne. C'est particulièrement le cas à l'occasion de la production des écoquartiers en France, comme le montre la première grande enquête nationale effectuée sur ce thème[2]. Si de nombreuses recherches françaises et anglo-saxonnes ont établi l'existence de ce lien - à condition que certains principes organisationnels soient respectés -, la majorité des acteurs politiques et opérationnels a pendant longtemps rechigné à trouver un intérêt à la participation des habitants et à la mettre en pratique. Celle-ci a été dans un premier temps dans le champ de l'urbanisme comme dans celui de l'environnement, la conséquence de mouvements ascendants d'habitants avec un caractère conflictuel. Dans ces domaines, la définition de l'intérêt général ne se discutait pas au-delà du cercle des élus, tandis que la qualité du travail des professionnels était censée garantir une bonne appropriation future des lieux.

Selon les professionnels en charge de leur conduite, les premiers projets d'écoquartiers en France ont été l'occasion dans la moitié des cas recensés, d'impliquer les habitants « plus que d'habitude » et dans des proportions un peu supérieures, d'y expérimenter de nouveaux dispositifs participatifs. Un quart des chefs de projet de ces opérations effectuent spontanément un lien entre l'implication des habitants et les ambitions de développement durable. Plus directement interrogés sur cette relation 43,5% de l'ensemble des chefs de projet ayant répondu à l'enquête évoquent de façon assez conjointe et équivalente que cette implication favoriserait « l'appropriation au projet, sa compréhension et l'adhésion aux valeurs du développement durable. » On remarque toutefois que la double dimension que recouvre la notion d'appropriation, faire en sorte que les aménagements ou constructions soient appropriés aux usages de leurs destinataires et que les gens fassent leur des lieux ou un projet par un processus d'identification personnelle et collective, se trouve alors interprétée selon des modalités très descendantes. Plusieurs questions de l'enquête montrent que l'ambition visée en matière d'appropriation relèverait en premier lieu d'une démarche « pédagogique », avec d'un côté des élus et des techniciens proposant un projet et des espaces répondant à des exigences de développement durable et de l'autre des habitants les réceptionnant et devant s'y adapter. Le fait que l'implication des habitants soit envisagée sous un mode essentiellement informatif vient conforter cette appréhension de l'appropriation comme démarche d'acculturation des habitants à des valeurs et des espaces définis par des experts.

Dans les projets en cours, il s'agit ainsi surtout de faire en sorte que les futurs habitants adoptent de nouveaux modes d'habiter par l'acquisition de bonnes habitudes dans la façon d'occuper leur logement pour limiter les déperditions d'énergies, de gérer au mieux les déchets etc. On espère également qu'ils utiliseront moins leurs voitures, les gareront correctement… Dans cette perspective, des actions de sensibilisation aux enjeux du développement durable et d'accompagnement à l'installation sont envisagées, mais plutôt lors des phases de mise en service des espaces et des bâtiments. Elles portent aussi surtout sur la maîtrise de dispositifs éco-techniques. Or peut-on seulement chercher à former à l'utilisation de moyens et d'outils, sans aussi faire partager les valeurs et les objectifs du projet ? S'agit-il de transmettre ces intentions et recommandations seulement a posteriori une fois définies par les experts ou de les co-élaborer avec les acteurs concernés dès l'amont puis tout au long du projet et au cours de la vie quartier ? Quelques villes semblent s'être engagées en France dans de telles démarches en ouvrant un large débat avec les acteurs locaux en amont de leur projet mais elles sont encore minoritaires.

Les usages actuellement prédominants de la notion d'appropriation tendent à lui donner un caractère prescriptif et désincarné alors qu'elle revêt une dimension dynamique et créative. S'agit-il de demander une fois de plus à l'habitant d'adhérer et de se conformer de façon passive à des valeurs et à des comportements définis par des « experts », ou de considérer que les différents acteurs des projets ont à apprendre les uns des autres, que les processus d'appropriation opèrent de façon interactive et partagée, chacun y mobilisant des savoirs et savoir-faire, des imaginaires qui lui sont propres mais gagnent à être confrontés ?

2- Enquête dans le cadre d'une recherche en cours sur La concertation citoyenne dans les projets d'EcoQuartiers en France. Évaluation constructive et mise en perspective européenne, dir. Jodelle Zetlaoui-Léger, Lab'Urba-LET, en partenariat avec La Faculté d'architecture La Cambre, Bruxelles-ULB, la SCET-CDC, 4D, Robins des Villes, Ramau 2009-2012.

La question de l'acculturation à de nouveaux modes d'habiter est fondamentale dans les démarches de développement urbain durable car ce sont les activités humaines qui conditionnent la « durabilité » de l'espace. Or pour ne pas renouveler les erreurs des époques précédentes où la production d'une modernité urbaine avait conduit à imposer des modes de vie à des habitants en totale rupture avec leurs habitudes et leur cadre de vie antérieur, il s'agit de parvenir à tisser des liens entre l'existant et le futur en :

- s'appuyant sur la connaissance qu'ont les acteurs locaux dont les habitants du territoire concerné, sur leurs pratiques, leurs représentations des espaces à transformer, afin ne pas occulter la mémoire des lieux, de mieux appréhender leurs spécificités et les attentes vis-à-vis de ceux-ci[3] ;
- cernant les préoccupations des habitants du voisinage de l'opération et des futurs habitants du site ;
- étant attentif aux capacités des habitants, utilisateurs, usagers, à évoluer dans ce nouveau cadre de vie afin d'effectuer des ajustements : prévoir la façon de tester la pertinence et la faisabilité des solutions envisagées à chaque étape du projet, de sa réalisation puis de la vie du quartier. Faire en sorte que les acteurs concernés soient associés à ces évaluations ;
- en essayant d'impliquer les habitants, utilisateurs, usagers à la production et à la gestion de leur environnement, en les associant au-delà d'un stade consultatif à des processus de projet et en accompagnant leurs initiatives.

Quels dispositifs mettre en place ?

Élus et professionnels ont tendance à employer le terme de « concertation » pour évoquer la façon dont ils impliquent différents acteurs autour d'un projet. D'une part, on note que concertation institutionnelle et publique ne sont pas toujours clairement distinguées. D'autre part, on remarque que ce qui est qualifié ainsi, en particulier lorsqu'il s'agit d'associer des habitants à une démarche, relève plutôt de niveaux au plus consultatifs. Alors que la concertation dans l'histoire de la planification française, tout comme dans l'étymologie même du terme, renvoie à l'idée de discuter entre partenaires pour définir des orientations et des solutions avant que celles-ci ne soient adoptées par une instance décisionnelle, les textes réglementaires liés au champ de la production de l'espace, et en particulier l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, ont introduit un certain flou autour de cette notion, permettant de l'interpréter souvent a minima[4]. Ainsi, d'une façon générale, ce sont des modes informatifs et consultatifs qui sont généralement mis en oeuvre dans les projets d'urbanisme à travers des réunions publiques.

Les premiers projets d'écoquartiers ne dérogent pas à cette tendance : « avoir impliqué les habitants plus que d'habitude » se traduit en premier lieu par davantage d'actions d'information mais de façon assez diversifiée. Près de 79% des chefs de projets ayant répondu à l'enquête évoquent la mise en place de dispositifs de sensibilisation des habitants aux enjeux du développement durable à partir de séances de formation, de réunions et de publications en direction des nouveaux arrivants dans le quartier (plaquette, livret d'accueil) pour favoriser l'apprentissage de comportements éco-responsables.

Les analyses d'expériences européennes d'écoquartiers montrent également un recours important et systématique à des démarches d'information et de sensibilisation des publics. Elles font alors état d'une pluralité de dispositifs (ateliers, visites, formations, conférences, stages…) qui ne s'adressent pas seulement aux habitants des écoquartiers mais aussi aux professionnels de la construction (architectes, ouvriers, artisans du bâtiment responsables d'entreprises, promoteurs), aux acteurs économiques et aux organismes financiers (quartiers Kronsberg à Hanovre, Vauban à Freibourg).

3- « Les traces du passé nourrissent l'ancrage des individus dans l'histoire et leur sentiment d'appartenance à la société qui sont indispensables à leur développement. » Leur destruction ou leur négation qu'a souvent accompagné la recherche d'une modernité urbaine prive les acteurs de l'aménagement de précieux potentiels et les habitants d'une capacité à s'approprier les nouveaux espaces qui leur sont proposés.
Bonetti Michel, Laforgue Jean-Didier, Une problématique de développement urbain durable fondée sur le concept d'activation du potentiel urbain, Communication à la conférence Urban Dynamics and Housing Change, European Network ok Housing Research, Istambul, Turquie, 4-7 juillet 2010.
4- Depuis une dizaine d'années en France, sociologues, politistes, environnementalistes et urbanistes ont essayé de clarifier les différents niveaux d'implication des citoyens à la démocratisation de l'action publique, revisitant et adaptant des travaux anglo-saxons sur le sujet produits depuis la fin des années 60.

Les associations de citoyens locales peuvent être à l'initiative de l'organisation de ces actions impliquant voire mêlant des acteurs très divers au sein des mêmes dispositifs afin de partager des problématiques en jeu ; elles sont alors reconnues par les organismes officiels pilotant l'opération comme ayant un rôle à part entière de « partie prenante » dans le système de fabrication du projet[5].

Les dispositifs d'information apparaissent conçus comme des outils opérationnels dans une logique d'évaluation permanente du projet destinée à mesurer sa pertinence comme à lui donner une légitimité (projet Leidsche Rijn à Utrecht, Pays-Bas). Les dispositifs d'informations et de formations sont envisagés de façon pérenne, avec la création par exemple de centres de ressources.

L'idée de réaliser un écoquartier émane souvent d'une catégorie d'acteurs, voire d'une personne, or les projets d'urbanisme nécessitent la mobilisation d'une pluralité d'organisations et d'individus qui vont être amenés à coopérer pour que le projet puisse se réaliser, aussi bien au cours de sa conception qu'ensuite dans la vie quotidienne des espaces aménagés[6]. L'un des enjeux majeurs est donc de pouvoir confronter dès l'amont puis tout au long de l'élaboration du projet les intentions/intérêts souvent contradictoires portés par les acteurs concernés afin de mieux définir les objectifs visés, de faire émerger les problèmes à traiter et les attentes à satisfaire, de partager des connaissances autour du projet, de mettre en place des dispositifs qui assureront le suivi du projet et la gestion des espaces sur le long terme.

Outre l'identification des acteurs potentiellement concernés, il s'agit aussi d'instaurer des règles du jeu dans la façon dont ces derniers vont interagir. De nombreuses recherches-actions ont montré ces dernières années que l'implication des habitants, utilisateurs et usagers dans la production d'un projet d'aménagement était à envisager dans le cadre général de la définition du mode de management du projet, en réfléchissant de façon globale au système d'acteurs concernés et à son fonctionnement afin que le rôle assigné aux membres de la société civile en particulier, soit bien explicité. Des instances de décision, de suivi, de travail sont à constituer en précisant bien leur statut, leurs prérogatives et leurs modalités d'intervention.

Si des groupes de pilotage sont de plus en plus organisés dans les projets d'urbanisme, ce n'est pas encore toujours le cas. Dans près de 14% des projets d'écoquartiers entrés en phase d'aménagement, on constate par exemple, qu'aucun comité de pilotage n'a été constitué, ce qui pose la question de la façon dont les décisions sont élaborées et de la compréhension de celles-ci : qui les prend, où, quand, sur quelle base, avec quelle visibilité pour les différents acteurs concernés ? On constate également que la présence des futurs gestionnaires des espaces publics et des logements[7] n'est pas systématique dans les structures de pilotage et de suivi mentionnées alors que les préoccupations de développement durable y inciteraient fortement.

Dans plus de la moitié des premiers projets d'écoquartiers, il est fait référence à la création à cette occasion d'un dispositif participatif particulier, de type « groupe de suivi » mais les profils des individus composant ces instances paraissent très divers posant la question du statut de ces groupes dans la fabrication des projets. Les expériences du passé montrent que le mélange des acteurs au sein d'une même instance (élus, gestionnaires, techniciens, concepteurs, habitants, associatifs…) peut conduire à une confusion dans la perception des rôles et des responsabilités.

Enfin, troisième aspect faisant souvent défaut dans les projets d'urbanisme, l'explicitation des

5- Lefèvre Pierre, Voyages dans l'Europe des villes durables. PUCA-Recherches, n°188, 2008.
6- Bourdin, Alain, Lefeuvre Marie-Pierre, Mélé Patrice, sous la dir., Les règles du jeu urbain. Entre droit et confiance. Descartes et Cie, 2006.
7- Dans seulement 7,1% des cas recensés, les promoteurs ou bailleurs sont présents au sein des groupes de pilotage des opérations.

modalités d'intégration des dispositifs de participation citoyenne au processus de projet : si une multiplicité d'outils d'implication des membres de la société civile est de plus en plus déployée, la façon dont les réflexions de ces acteurs alimentent la définition du projet et les décisions prises n'est pas clarifiée. Participation citoyenne et démarche de projet paraissent déconnectées. Associer des acteurs à la fabrication d'un projet, surtout si l'on entend dépasser un stade consultatif, suppose de préciser comment et à quels moment des étapes stratégiques de production du projet, interagissent instances de décisions, technico-opérationnelles (en responsabilité de la programmation, conception, réalisation et conduite du projet), et de citoyenneté et d'usages. La démarche de programmation peut alors constituer le point d'appui à l'organisation des interactions entre ces différents acteurs pour alimenter directement la fabrication du projet[8].

Ce point pose de manière connexe celui du niveau et de la forme d'implication souhaitée pour les divers acteurs concernés - notamment pour les citoyens - sur chacun des objets à travers lesquels se décline le projet d'écoquartier : s'agit-il d'information, de consultation, de concertation, de coproduction ou codécision, d'autogestion ou autoconstruction[9] ? Les confusions sémantiques qui ont cours et se traduisent par des effets d'annonce en décalage avec les pratiques effectives, alimentent des conflits et des phénomènes de défiance pouvant devenir irréversibles compromettant ainsi la participation au projet comme son appropriation.

Se contenter d'une information sur les « nouveaux comportements à adopter » risque de conduire aux mêmes impasses que celle à laquelle avait conduit dans les années 60-70 l'intention « d'apprendre aux habitants à habiter » dans les Grands-Ensembles ou les Villes Nouvelles. Plusieurs expériences européennes et françaises montrent qu'il est possible d'impliquer les citoyens bien au-delà, aussi bien dans la production et la mise en place de dispositifs d'information autour du projet, dans la définition de règles de vie collective que dans des processus de programmation-conception ou de gestion de certains espaces ayant un impact majeur pour la vie du quartier. L'appropriation s'étaye alors de façon dynamique, non pas seulement sur un principe d'adhésion à des objectifs et à des projets définis par des personnes qui pour la plupart n'habiteront pas les lieux, mais sur la mobilisation des potentiels inventifs des différents acteurs concernés.

Quels freins ? Quelles difficultés ?

→ Les difficultés à impliquer les habitants, utilisateurs, usagers d'un territoire sont de plusieurs natures et pas forcément propres à l'élaboration des projets d'écoquartiers.

Près des trois-quarts des premiers projets d'écoquartiers en France concernent des espaces non habités – friches ou extension urbaine -, sans compter le fait que certaines opérations de renouvellement urbain peuvent se traduire par le départ de tout ou partie de la population actuelle et par l'accueil de nouveaux résidents.

Cette situation conduit fréquemment les promoteurs de ces projets à invoquer le fait qu'il est difficile d'impliquer les futurs habitants ou usagers d'un site lorsque ces derniers ne sont pas encore connus. Il est néanmoins souvent envisageable d'associer les riverains d'un territoire en (re) construction, ce qui permet non seulement qu'ils se sentent concernés par ce futur aménagement et éviter ainsi des phénomènes de rejet, mais aussi pour l'aménageur d'identifier leurs attentes auquel le projet pourrait répondre. Par ailleurs, s'il s'agit d'anticiper un certain nombre de problèmes d'usages et de gestion, des visites d'autres opérations à l'occasion desquelles des habitants, utilisateurs et usagers des lieux sont questionnés peuvent être organisées.

→ Une autre difficulté relève de la difficulté à mobiliser des individus dans des projets s'inscrivant dans un temps long. Deux problèmes se conjuguent ainsi ; le premier est celui d'impliquer des habitants dans des projets qui verront le jour dans plusieurs années, voire qui risquent de ne pas aboutir. Le second relève d'un processus d'essoufflement à participer bénévolement à toute une série de réunions. Si ce problème n'est pas à minimiser, il faut cependant aussi

8- Sur la mise en place de démarche de projets urbains participatives (documents en ligne) cf. Bonetti Michel, Séchet Patrice, Les démarches de développement de la participation des habitants, CSTB, 2000. (http://desh.cstb.fr/file/fc3_fiches227.pdf)
Dimeglio Pierre, Proposition de charte de programmation concertée et participative, in Ville et Démocratie, in Urbanisme, n° 342, mai-juin 2005, pp. 73-77.
Zetlaoui-Léger, Jodelle., "L'implication des habitants dans des micro-projets urbains : enjeux politiques et propositions pratiques", Les Cahiers de l'école d'architecture de la Cambre, Bruxelles, mars 2005, pp 99-110. (http://urbanisme.u-pec.fr/documentation/articles-rapports-notes/gouvernance-participation-148981.kjsp)
9- Sachant que les stades les plus avancées de coopération impliquent de satisfaire à des principes d'information et de consultation.

remarquer que c'est aussi souvent le fait que les réunions auxquelles ils sont conviés soient mal préparées, interminables et ne débouchent sur aucune décision qui suscite le découragement et l'agacement. Par ailleurs, lors de la programmation d'un vaste projet, il est toujours possible d'envisager avec les habitants toute une série d'actions de différentes natures à mener à court et moyen termes (d'information, d'animation, d'aménagement temporaires ou plus pérennes d'espaces publics…) qui témoignent que le projet avance.

→ Les travaux d'évaluation de dispositifs participatifs montrent que les profils socio-démographiques des habitants impliqués sont assez homogènes et singuliers : retraités, membres des couches moyennes ou supérieures, d'associations, individus rarement issus de l'immigration. On regrette alors le caractère peu représentatif de ceux qui participent voire on remet en question la pertinence ou la légitimité de leurs revendications. Si la poursuite d'un principe de représentativité paraît veine, en revanche, favoriser l'expression d'une diversité de points de vue, chercher à mobiliser des habitants aux profils socio-démographiques divers, sont des objectifs fondamentaux à poursuivre. Il est peut être alors judicieux de s'appuyer sur des associations, des instances de démocratie locale, des services et équipements de quartiers comme relais vers d'autres citoyens et usagers. Le tirage au sort peut aussi être un procédé efficace pour favoriser le renouvellement et la diversification des publics associés.

→ La perspective d'organiser une démarche participative s'accompagne généralement d'une crainte d'allongement des délais et de surcoût. Plusieurs expériences montrent qu'une telle démarche conduit surtout à revoir la façon dont on organise le projet, à privilégier davantage le temps et l'argent investis dans les phases amont et la programmation, ce qui conduit in fine plutôt à des gains sur les coûts de conception, de réalisation et de gestion… On remarquera d'ailleurs que dans les premiers projets d'écoquartiers où les habitants ont été les plus impliqués, dans seulement 18% des cas « un peu » de retard a été enregistré du fait de cette participation (dans un seul cas, « beaucoup »). Dans un tiers des cas, il est fait référence à un léger surcoût (dans deux cas, celui-ci a été jugé important).

→ Mettre en place un dispositif participatif suppose de garder une mémoire des modalités d'avancement du projet, des intentions et arguments qui ont émergé, des réponses qui y ont été apportées. Or le turn-over rapide des chefs de projet dans nombre d'opérations peut y constituer un frein. Il est important de pouvoir garder des traces écrites de l'ensemble des échanges entre les différents protagonistes, en réalisant des comptes-rendus des réunions, en les diffusant largement, en rédigeant des documents programmatiques précis.

→ Les pratiques de projet ne se sont pas encore forcément renouvelées à l'occasion de la réalisation des premiers écoquartiers, ce qui peut expliquer aussi les craintes encore exprimées à propos de survenue de surcoûts et de l'allongement des délais liées à l'organisation de démarches participatives. Les initiatives qui ont émergé autour de quelques projets d'aménagement ou d'habitations en autopromotion se sont trouvées de ce fait confrontées à des pratiques opérationnelles traditionnelles où l'intervention de la population était peu prévue ou a minima. La participation à l'élaboration des schémas d'aménagement urbains s'avère dans ce contexte généralement impossible, ces derniers se traduisant rapidement par des plans-masses figés, tandis que les architectes-urbanistes qui en ont la responsabilité ou celle de concevoir des espaces ou des bâtiments, ne sont pas habitués à partager « l'acte de création ». Les maîtres d'ouvrage et les mandataires semblent souvent bien embarrassés voire démunis pour organiser des démarches de projet associant des « habitants moteurs », plein d'idées ou de revendications. Par crainte de s'engager sur des propositions encore incertaines ils n'envisagent de leur montrer que des éléments de projet déjà bien avancés. Néanmoins quelques opérations montrent que des villes auraient saisi l'occasion de la fabrication d'un écoquartier pour reconsidérer leur mode de management de projets et former leurs personnels administratifs et techniques à des démarches participatives (Strasbourg).

→ Enfin, et sans épuiser cette question qui a déjà beaucoup été abordée dans la littérature scientifique de ces dernières années sur la démocratisation de l'action publique, évoquons un aspect plus structurel et propre aux valeurs qui dominent les systèmes démocratiques occidentaux, et notamment français depuis plusieurs siècles ; dans quelle mesure, les cultures politiques et techniques basées depuis le XVIIIe siècle sur le principe de la double délégation de pouvoir des citoyens vers les élus d'une part et vers les experts patentés d'autre part, sont-elles susceptibles d'évoluer[10] ? L'enjeu est de passer d'un modèle de relations que des chercheurs ont qualifié de « l'instruction publique »[11], à un modèle de « coproduction » de l'espace habité en tant que bien commun.

10- Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthe Yannick, Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique, Seuil, 2002.
11- Callon et alii, op. cit.

Quels leviers ? Quels sont les facteurs de mobilisation ?

Les leviers et facteurs de mobilisation des habitants, utilisateurs et usagers d'un futur écoquartier peuvent être divers.

Le premier que l'on peut énoncer et qui structure en grande partie les autres consiste à organiser et rendre visible le dispositif d'implication des différents acteurs concernés, parmi lesquels ceux de la société civile en l'intégrant au processus de projet afin qu'il contribue directement à sa fabrication et que s'instaure une relation de confiance entre les différents acteurs. S'il paraît aujourd'hui encore difficile pour beaucoup de maîtres d'ouvrage d'impliquer les habitants sur les dimensions stratégiques de l'ensemble d'un projet à un stade dépassant la consultation, ces derniers pourraient envisager de s'acculturer à des démarches participatives plus ambitieuses en faisant évoluer leur mode de management de projet, pour des opérations spécifiques moins complexes comme des espaces et équipements publics jouant un rôle fondamental pour les habitants.

Un autre principe est de ménager des espaces de projet pouvant être définis à l'initiative des habitants. Il s'agit ainsi également de ne pas envisager l'écoquartier comme un projet fini dans le temps et dans l'espace, à la date de livraison par l'aménageur des derniers mètres carrés qu'il aura eu à viabiliser ou commercialiser, mais de laisser plutôt des possibilités d'aménagements ultérieurs, de transformation de certains lieux par les futurs résidents ou utilisateurs (Amiens).

Les maîtres d'ouvrages auraient également tout intérêt dans une double perspective d'appropriation de l'espace et de développement durable, à soutenir et accompagner sur les plans financiers ou techniques certaines initiatives citoyennes, depuis la création de jardins partagés (Reims) jusqu'à la réalisation de logements en autopromotion (Strasbourg). L'enjeu est de se placer ainsi en situation d'articuler des démarches bottom up et top down

Beaucoup de maîtres d'ouvrage ont tendance à se contenter d'un dialogue avec les associations les plus spontanément mobilisées, par facilité ou en pensant ainsi pouvoir mieux les « contrôler ». Pour favoriser l'implication d'autres habitants et l'expression d'une multiplicité de points de vue, il est important d'utiliser les ressources locales comme relais. On peut également s'appuyer sur le caractère mobilisateur des thèmes environnementaux, y compris chez les personnes issues des catégories sociales les moins favorisées. Dans les pays d'Europe du Nord, les liens entre performances environnementales, économiques et sociales d'une part et participation citoyenne d'autre part sont régulièrement établis dans des termes soulignant leur forte interdépendance. Ainsi, en Angleterre, un nombre croissant de projets de revitalisation urbaine a reposé ces dernières années sur le recours au développement durable comme facteur de mobilisation des populations concernées. L'hypothèse alors mise en avant est que les actions environnementales locales peuvent augmenter la cohésion sociale[12]. L'implication des habitants dans la conception, la réalisation et la gestion d'espaces a été d'ailleurs envisagée dans des projets d'écoquartiers en Europe du nord comme un facteur d'intégration sociale pouvant générer des emplois (projets Augustenborg à Malmö-Suède, Eva-Lanxmeer aux Pays-Bas),

Enfin, élus et professionnels pourraient être davantage incités à impliquer les futurs habitants et utilisateurs dans la fabrication des projets en appréhendant de telles démarches comme susceptibles de produire des innovations dans une dynamique générale de co-apprentissage entre citoyens et « experts patentés ». Plusieurs exemples européens et français révèlent que l'implication d'habitants dans des projets d'écoquartiers, et plus précisément que le soutien à la mobilisation spontanée de ceux-ci, donne lieu non seulement à l'invention de solutions constructives ou de gestion, à des innovations éco-techniques ou sociales, mais aussi à de nouvelles manières de faire des projets[13]. Des témoignages recueillis[14] montrent que des

12- Outrequin Philippe, Charlot-Valdieu Catherine sous la dir. Intégration du développement durable dans les projets d'aménagement et de renouvellement urbain, CSTB, 2004.
- Emelianoff Cyria, « Les quartiers durables en Europe : un tournant urbanistique ? », in Urbia - les cahiers du développement urbain durable, n°4, juin 2007, UNIL, pp. 11-30.
- Heland Laure, Le quartier comme lieu d'émergence, d'expérimentation et d'appropriation du développement durable. Analyse à partir des processus d'aménagement de deux quartiers européens : Vauban et Hyldespjaeldet, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Tours, 2008.
13- Faburel Guillaume, Tribout Silvère, « Les quartiers durables sont-ils durables ? De la technique écologique aux modes de vie », Cosmopolitiques n°19, 2011, http://www.cosmopolitiques.com/node/334.
14- Cf. Forum des écoquartiers, Strasbourg, 12-21 novembre 2011.

groupes d'habitants sensibilisés à des problématiques environnementales sont porteurs de connaissances approfondies ou d'expérimentations qui peuvent conduire à poursuivre des niveaux d'ambition plus élevés en termes de développement durable que ceux avancés par la collectivité. Les maîtres d'ouvrage se trouvent alors aussi dans la situation d'être « irréprochables » dans la gestion de leur projet face aux demandes d'argumentations et d'explications de ces citoyens, dans une dynamique favorisant une éco-responsabilité partagée.

Concevoir un écoquartier en cherchant à anticiper dès le départ tous les aspects de son fonctionnement pour l'orienter vers un mode « vertueux » par des réponses essentiellement techniques reviendrait à se positionner dans une logique programmatique rationaliste dont on a mesuré les limites et les échecs depuis l'après-guerre. Inventer un milieu de vie répondant à des préoccupations de développement durable, suppose plutôt de donner les capacités aux différents acteurs concernés d'en maîtriser au fil du temps les évolutions en se plaçant dans une dynamique de programmation-conception-réalisation itérative intégrant une culture de l'évaluation permanente, rétrospective et participative.

Un exemple de démarche de coproduction d'un équipement public : la réalisation du centre socioculturel de Buxerolles dans la Vienne (2000-2006)

Le contexte

Mitoyenne voire quasi géographiquement enclavée à l'ouest de la ville de Poitiers, Buxerolles est au début des années 2000 une commune périurbaine de 8 700 habitants, sans activités économiques majeures et s'apparentant pour beaucoup de ses habitants à une «commune-dortoir». En 1999 et 2000, des réunions de quartier en font émerger des attentes concernant les modalités de développement et de soutien à des activités socioculturelles dans la commune. La municipalité propose alors à l'initiative de deux élus, d'engager un dispositif participatif pour l'élaboration d'un projet global qui permettra de préciser la nature d'un éventuel nouvel équipement à réaliser. Dans cette perspective, elle sollicite la Fédération Départementale des Centres Sociaux et Socioculturels de la Vienne pour réaliser un «diagnostic social local», c'est-à-dire identifier les ressources locales existantes en termes de moyens humains et financiers, et déterminer des enjeux de développement pour la commune dans ce domaine. Après avoir réalisé un état des lieux basé sur des données statistiques et des entretiens auprès de professionnels des secteurs concernés, une première démarche participative est organisée à partir d'une réunion publique de lancement. Elle est basée sur la constitution d'un groupe de pilotage et de groupes de travail animés par la fédération afin de conforter la pertinence de créer un nouvel équipement et d'en déterminer les grands axes du projet de vie. Puis l'équipe municipale décide de poursuivre dans cette même logique, la réalisation de cet équipement. Elle fait alors appel à une équipe d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour mener à bien ce projet de coproduction du projet avec les habitants.

Une démarche participative intégrée au processus de programmation-conception

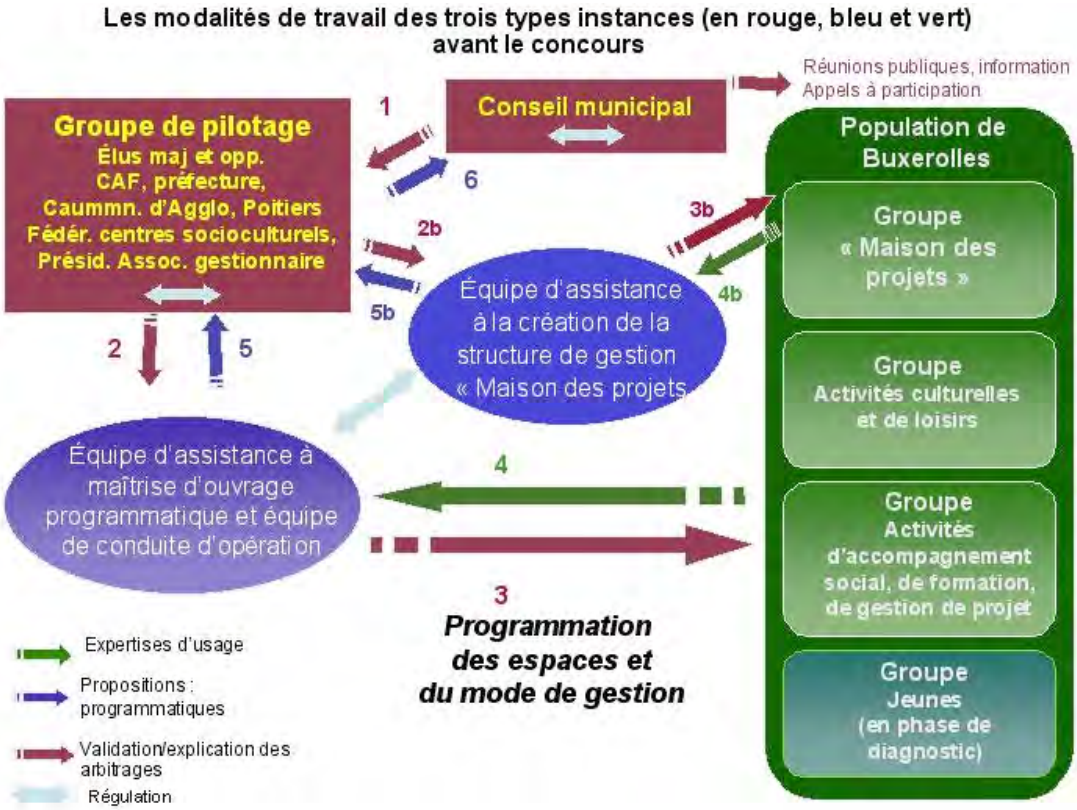
La démarche proposée par l'équipe a pour principe majeur l'intégration du dispositif participatif au processus de programmation-conception pour l'alimenter directement. Elle s'organise autour de trois pôles d'acteurs ayant des rôles spécifiques :

- une instance décisionnelle (groupe de pilotage et conseil municipal) ;
- une instance opérationnelle ayant deux composantes : l'une relevant de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, avec une équipe de professionnels (une sociologue-urbaniste, Jodelle Zetlaoui-Léger et un architecte, Éric Daniel-Lacombe) chargée d'organiser le dispositif participatif et de conduire le travail programmatique, un chargé d'opération de la Société d'Économie Mixte du Poitou, et la Fédération des Centres Sociaux comme conseil et animatrice d'un groupe de travail sur les aspects liés à la gestion ; l'autre relevant de la maîtrise d'œuvre (conduite d'opération, architectes) ;
- une instance de citoyenneté et d'usages composée de deux à quatre groupes de travail (de 12 à 20 pers.). Elle est sollicitée dans une configuration large à l'occasion de réunions publiques qui se tiennent à chaque étape-clé d'avancement du projet.

Chaque participant ne peut être membre que d'une seule instance. Les représentants politiques et techniques de la maîtrise d'ouvrage n'ont ainsi pas été présents dans les groupes de travail de l'instance de citoyenneté et d'usages, libérant ainsi les débats.

Des habitants et des futurs gestionnaires impliqués dans la définition de tous les aspects du projet

Le dispositif donnera lieu à des «boucles de concertation» successives animées par le binôme sociologue/urbaniste-architecte en charge du programme et du dispositif participatif tout au long du projet jusqu'à sa mise en service.



Il a rapidement émané d'un des groupes d'habitants une équipe qui a souhaité réfléchir à la future structure de gestion de l'équipement. Ainsi, en 2001 au cours de la phase de préprogrammation a été créée l'association Maison des Projets à laquelle la ville a délégué la charge d'organiser les modalités de gestion et d'animation du futur équipement (identification des ressources à mobiliser en lien avec le projet de vie). Les groupes de travail ont évalué par ailleurs sur la base de différents critères et de visites sur sites, les terrains d'implantation pressentis et ont contribué ainsi au choix définitif opéré par la maîtrise d'ouvrage, en l'incitant à conforter une des centralités de la commune et à favoriser son accès par les modes de transports collectifs ou non motorisés. Des réflexions ont été engagées sur la configuration spatiale et le niveau d'équipement des espaces d'activités au cours des phases de programmation, de conception, ainsi que sur le choix du mobilier, à partir de visites d'autres équipements et d'analyses critiques de plans d'aménagement. Plusieurs sujets alimentaient les débats : la place des jeunes dans le futur équipement, les modalités d'utilisation d'une salle de spectacles sans avoir besoin de recourir à des techniciens spécialisés, la mise à disposition de certains locaux pour les habitants sans avoir à ouvrir l'ensemble de l'équipement, la minimisation des frais de gestion courante, l'insertion urbaine et le rapport aux habitations voisines en termes esthétiques et de nuisances à éviter…

Un équipement que se sont largement appropriés les acteurs locaux avant et après sa mise en service

L'apport des habitants, par leurs réflexions dans les groupes de concertation et à l'occasion des visites d'évaluation d'usages des sites pressentis et d'autres équipements en particulier, a été manifeste à tous les stades du projet : il a autant alimenté la définition du programme que stimulé l'invention des architectes au niveau du concours (qui a donné lieu à trois propositions très différentes), puis dans la mise au point du projet avec l'équipe lauréate, Gilles Daugan et Alain Volatron.

Ce dispositif qui a impliqué les habitants à toutes les phases d'un projet a permis un travail approfondi sur les attentes en termes d'usages et les modes de gestion pour cet équipement, tout en permettant à la maîtrise d'ouvrage d'apprécier en permanence le caractère réaliste économiquement des propositions programmatiques et architecturales successivement avancées. Le budget prévisionnel, établi en phase de préprogrammation, a été tenu à tous les stades du projet. Lorsque la Maison des Projets a ouvert ses portes fin 2005, elle comptait déjà 280 adhérents. Le fait qu'une structure associative de gestion ait été créée bien avant que le bâtiment ne soit construit a permis aux activités qu'il devait accueillir de trouver rapidement leur public. La réflexion permanente conduite avec les futurs utilisateurs et usagers a permis de définir une implantation et une organisation spatiale du bâtiment - par pôles d'activités autonomes dans leur accès et minimisation des surfaces de circulation internes -, qui a contribué à une limitation de ses coûts d'entretien et de gestion tout en favorisant son appropriation : les locaux peuvent être facilement prêtés à des groupes d'habitants organisés ou non en associations tous les jours de la semaine, le soir et le week-end.

Ce projet a apporté la démonstration qu'implication des habitants et maîtrise des coûts sont tout à fait compatibles comme l'affirmait le maire lors de l'inauguration du projet et l'a par la suite démontré Georges Gontcharoff de l'Association pour la Démocratie et l'Éducation Locale et Sociale qui en a fait son évaluation deux ans après son ouverture :

Jean-Marie Paratte (maire, 2005) : *« À la lumière de cette démarche, je suis en mesure de dire que la participation des habitants a permis des choix pertinents dans tous les aspects du projet et qu'elle n'a entraîné, contrairement à une crainte parfois entendue, aucun surcoût. »*

Georges Gontcharoff (ADELS, 2008) *« Le financement du fonctionnement ne semble pas poser de problèmes. Or on sait qu'en de nombreux lieux, les difficultés budgétaires des collectivités locales conduisent à rogner sur le socioculturel. D'une manière générale, on sait que les élus financent plus facilement le matériel (les murs) que l'immatériel (ce qui se fait dans les murs), consentent de gros budgets dans la section d'investissement, mais chipotent sur les budgets consécutifs de la section de fonctionnement qui n'ont pas été suffisamment anticipés. Buxerolles fait exception à la règle. ».*

La maison des projets de Buxerolles